

## **PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, PROBLEMAS SOCIAIS E ATUAÇÃO EM CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS**



Fernanda Rios PETRARCA<sup>1</sup>



### **Resumo**

Esse artigo investiga a relação entre os processos de construção de problemas sociais e participação política em conselhos gestores municipais. O ponto de partida da análise consiste na defesa de causas educacionais e a atuação do Conselho Municipal de Educação de Pelotas/RS. Parte-se do princípio de que os conselhos de gestão municipal constituem-se em um dos espaços de definição e redefinição de causas e problemas sociais. A análise permitiu mostrar, por um lado, que a relação estabelecida entre a esfera estatal e o sistema educacional está na origem do processo de formação dos conselhos municipais de educação. Por outro lado, demonstrou que a proximidade entre as características sociais dos conselheiros constitui uma das condições principais que permitem compreender as ações desenvolvidas no âmbito de tal conselho. Ao mesmo tempo, as dinâmicas das reuniões apresentaram-se como um dos espaços fundamentais de definição legítima das causas educacionais.

**Palavras-chave:** Problemas sociais. Causas educacionais. Conselhos municipais.

### **Introdução**

Os conselhos municipais têm sido tratados pela literatura como um importante espaço de participação na administração pública (CÔRTEZ, 1998) correspondendo a um dos mecanismos de ampliação da democracia e da participação política. Destacam-se, nesse sentido, os diversos conselhos de políticas públicas, tais como os de meio ambiente, saúde, trabalho, criança e adolescente, idoso e educação, dentre outros, por se constituírem como canais de comunicação entre a “sociedade civil” e o poder político local e um instrumento fundamental da gestão pública. Contudo, um conjunto de estudos recentes tem procurado mostrar que a participação política é limitada e desigual, uma vez que o acesso à informação, à influência sobre o governo e

ao controle sobre os assuntos públicos não é acessível a todos os setores da população. Nessa linha de argumentação, a capacidade dos atores sociais influenciarem as instâncias de decisão é determinada pelo acesso a um conjunto de recursos individuais e coletivos desigualmente distribuídos (FUKS, 2002, 2004). A partir disso, tem se verificado em que medida a participação em conselhos municipais tem sido limitada e diferenciada conforme o acesso a tais recursos.

Nesse sentido, a literatura sobre os conselhos municipais tem privilegiado nas análises as formas de participação política, mas tem dado pouca atenção para a forma como estes espaços contribuem para definição e construção da problemática legítima em matéria de causas sociais. Diante disso, este artigo toma como problema analítico o processo de construção de problemas sociais, mais particularmente de causas educacionais, e sua relação com a participação política em conselhos municipais<sup>2</sup>. Parte-se do princípio de que a resolução de problemas sociais pela esfera estatal e por conselhos gestores constitui uma das etapas do processo de construção e de definição dos problemas que exigem medidas políticas a serem adotadas (LENOIR, 1998). Para demonstrar como ocorre esse processo de seleção e de definição de causas educacionais, partiu-se da investigação da atuação do Conselho Municipal de Educação de Pelotas, sua forma de organização e sua dinâmica de funcionamento. Esse conselho foi priorizado por constituir-se em um dos *locus* onde podem ser observados discursos e ações que contribuem para inserir os problemas educacionais no conjunto das preocupações sociais do momento. Por meio do exame da dinâmica interna que estrutura o conselho, da forma como são organizadas as reuniões, da seleção das pautas de debate, bem como das características sociais e do perfil dos conselheiros, é possível mostrar como são selecionados e definidos os problemas educacionais relevantes e que merecem atenção social. Desse modo, a construção dos problemas sociais depende tanto da forma como estão organizadas as instituições que se propõem a defender certas causas quanto das características sociais objetivas daqueles agentes que pertencem a tais grupos. Através da interação entre esses dois elementos é possível compreender como os problemas são definidos, codificados e classificados no interior dos conselhos, uma vez que os conselhos se constituem como instrumentos de produção de problemáticas e opiniões legítimas. Cabe destacar, porém, que não se trata aqui de exemplificar como um ou outro problema educacional em particular foi produzido pelo Conselho Municipal de Educação de Pelotas, mas de discutir as contingências através das quais este conselho, em especial, constrói problemas educacionais. Os procedimentos metodológicos adotados consistiram em observação das reuniões semanais do conselho durante

um período de dez meses, bem como aplicação de questionários e realização de entrevistas em profundidade com todos os conselheiros ativos.<sup>3</sup>

As diferentes correntes sociológicas trouxeram contribuições relevantes para analisar o processo de construção dos chamados problemas sociais. Um dos precursores nessa temática, Herbert Blumer, partiu do princípio de que os problemas sociais são produtos de um processo de definição coletiva na qual uma dada condição é selecionada e identificada como um problema social. Desse modo, os problemas sociais surgem, não como resultado de um mau funcionamento da sociedade, de uma crise no sistema social, que gera um aumento de problemas a serem resolvidos, mas através de um processo de seleção, identificação e conceitualização por um conjunto de atores sociais. Para que um problema qualquer, como repetência escolar, por exemplo, torne-se um problema social não basta um aumento de reprovações escolares, contudo é preciso que essa questão seja identificada por grupos sociais que atuarão no sentido de defini-la como um problema digno de atenção social. O problema emerge através da ação de um conjunto de atores que identificam e definem o problema como uma preocupação social para que posteriormente ele seja reconhecido e passe a constar na arena de consideração pública, como os meios de comunicação, as escolas, as organizações civis e o próprio Estado, por meio de políticas destinadas a resolver o problema. Nesse processo os grupos se mobilizam, promovem discussões e ações, reivindicam resoluções e propõem maneiras de implementar ações para solucionar os problemas. Durante todo esse processo novas definições são estabelecidas às questões sociais (BLUMER, 1971).

O legado de Blumer trouxe como uma das contribuições a necessidade de considerar o trabalho social desempenhado pelos atores sociais para produzir uma causa, uma moral. Esses atores, denominados “empreendedores morais”, atuam na promoção de causas sociais, definindo a sociedade como vítima de diversos problemas sociais. Ao realizarem esse trabalho, tais atores contribuem para definir determinadas causas, seja ela a educação, a violência urbana, ou a ecologia, como uma preocupação social, impondo seus pontos de vista sobre o mundo social, definindo-os e classificando-os<sup>4</sup>.

Entretanto, um conjunto de autores contemporâneos, na tentativa de articular diferentes elementos, procurou propor novas dimensões para análise dos problemas sociais. Uma dessas dimensões implica em considerar as condições objetivas que dão origem aos problemas e que consistem em uma série de fatores que se impõem aos indivíduos e os grupos sociais e que

independem da sua vontade e ação. Dito de outra forma trata-se de um conjunto de modificações objetivas ao nível das estruturas sociais, sejam elas morfológicas ou econômicas, que permitem e até são condições necessárias para o aparecimento de uma determinada questão como um problema social, como uma questão que pode levar a uma crise do sistema social. Assim, o surgimento de um problema social ou a constituição de uma determinada situação como problemática pela ação de diferentes grupos sociais, estão relacionados a uma série de transformações objetivas na estrutura da sociedade. Essas mudanças objetivas são necessárias para que se leve o problema em consideração, no entanto, não são suficientes, pois é preciso dar conta de um conjunto de aspectos que dizem respeito à ação de grupos para inserirem determinada situação “no campo das preocupações sociais do momento” (LENOIR, 1998).

Nesta perspectiva, as mudanças objetivas na estrutura social constituem a primeira etapa de construção dos problemas sociais. As etapas seguintes correspondem ao reconhecimento e legitimação do problema. O reconhecimento pressupõe a ação de grupos sociais interessados em definir determinado problema, como por exemplo, a evasão escolar, a repetência, como um problema social, digno de atenção pública. Para que seja reconhecido como um problema social, que exija medidas e regulamentações, não basta a existência de condições objetivas que lhe permitam dar origem, é ainda necessário que esse problema se torne objeto de atenção social, sendo reconhecido como assunto público por grupos sociais. Contudo, é preciso também que esse assunto seja visto, reconhecido e definido por um conjunto de atores sociais como um problema que requer a adoção de medidas. Participam desse processo de construção de problemas as atividades reivindicatórias de grupos, a criação de novas leis, os conflitos processados pelos tribunais, a definição de políticas públicas. O trabalho social para tornar um problema reconhecido requer que ele passe da forma de “problemas particulares” e “privados” para se tornar um problema que é de toda sociedade.

Já a legitimação implica em promover os problemas sociais no cenário dos debates públicos. Assim, ele passa a se inserir no conjunto das atuais preocupações sociais e a constar na arena da consideração pública, como os meios de comunicação, as escolas, as organizações civis, as reuniões, o parlamento. (LENOIR, 1998; FUKS, 2000). Mas esse processo de legitimação de “causas sociais” passa por uma fase essencial que é o reconhecimento dado pelas instâncias estatais. O processo de consagração estatal dos problemas permite que esses sejam transformados em problemas sociais que exigem soluções coletivas, seja na forma de regulamentações gerais,

direito e até mesmo fiscalizações. Nesse momento são criados órgãos, conselhos, secretarias e instituições interessadas em “resolver” o problema e elaborar medidas. As atividades e o trabalho desenvolvido por essas instituições contribuem tanto para definir o que em um determinado momento é considerado como problema social que exige soluções da esfera estatal, como para apontar as soluções e as medidas que devem ser tomadas. A última fase da carreira de um problema é a sua entrada no sistema formal de decisão política (MULLER, 1990).

Desse modo, neste estudo, o Conselho Municipal de Educação é considerado um espaço de definição e redefinição das causas educacionais. Uma primeira ordem de problemas, neste tipo de estudo, está centrada na análise do contexto de surgimento dos conselhos municipais no Brasil e as relações estabelecidas entre a esfera estatal, o sistema educacional e os conselhos de educação. Isso implica em considerar a história social dos conselhos enquanto instituições que tratam dos problemas sociais e que lutam através de seus discursos e ações para impor uma definição ou redefinição do que no momento seja considerado como problema educacional. Uma segunda ordem de problemas refere-se à maneira como o conselho define internamente as questões que considera importantes de serem discutidas e debatidas, ou seja, como se dá o processo de ação coletiva do conselho. Isso permite levar em consideração a dinâmica interna e as suas ações, tais como a realização de reuniões e o estabelecimento de pautas a serem debatidas. Essas ações constituem-se como um dos principais espaços de tomadas de posição e de definição de problemas educacionais que merecem atenção social. Por fim, uma outra ordem de problemas se fez presente, a qual implica na relação entre a defesa de causas e as características sociais dos conselheiros. Tal análise é fundamental para que se compreenda quem são os agentes que se dedicam a “defesa da educação” em espaços de participação política, como os conselhos municipais, uma vez que eles representam os verdadeiros empreendedores de causas sociais, que impõem uma concepção do problema a partir de suas próprias experiências e de seu passado social.

### **Os Conselhos Gestores Municipais e o Processo de Descentralização e Gestão das Cidades**

A temática dos conselhos surgiu no Brasil no final da década de 1970 e início da década de 1980, enquanto que em outros países, como os Estados Unidos e Espanha, despontou já nas décadas de 1960 e início dos anos 1970. Nos Estados Unidos os conselhos surgiram por meio do

desenvolvimento de grupos de interesse, constituindo-se como organismos de pressão da sociedade civil que atuaram no sentido de obter soluções para amenizar os conflitos, sem interferir, no entanto, na política da cidade. Já na Espanha, eles surgiram como forma de participação dos indivíduos no processo de gestão das cidades (GONH, 1990).

No caso brasileiro, surgem vários tipos de conselhos no período do final da década de 1970 e início da década de 1980: os conselhos populares, construídos pelos movimentos sociais, com o objetivo de atuar junto à administração municipal; os conselhos comunitários criados pelo poder público para mediar as relações com as organizações populares e ainda os conselhos gestores institucionalizados. Nesse momento os conselhos eram compostos de organizações populares e tinham como atribuições o caráter opinativo, fiscalizador e consultivo. O posicionamento dos conselhos era, predominantemente, voltado ao atendimento de carências, como linhas de ônibus, verbas para certos setores. Na década de 1980 os conselhos populares se destacaram como estratégia para ampliar e alargar a democratização do Estado, organizados, sobretudo por grupos de esquerda e de oposição ao regime militar. Já na década de 1990 o grande destaque são os conselhos gestores interinstitucionais, os quais se constituíram, a partir da Constituição de 1988, como mediadores dos interesses do Estado e da sociedade. Estes últimos podem ser de caráter consultivo, como mero instrumento de consulta estatal, ou deliberativo como instrumento de determinação e decisão das políticas (GONH, 1990).

De acordo com a literatura existente sobre o surgimento dos conselhos no Brasil (HALLAL, 1998; LAJÚS, 1998; MAIA, 1998; SILVA, 1998) considera-se a constituição de 1988 como um marco para a participação popular e a descentralização política através do municipalismo. A constituição de 1988 reconheceu os direitos sociais como educação, saúde, segurança, e estabeleceu leis que instituíram a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacionais. Essa constituição permitiu uma maior liberdade aos municípios para criarem suas leis orgânicas e implantarem os conselhos municipais, ou seja, deu liberdade para os municípios elaborarem e executarem as políticas para atenderem as demandas locais. Segundo tal literatura, a descentralização pressupôs a municipalização associada à presença da sociedade civil no processo de gestão das cidades. Nesse sentido, a importância da participação da esfera municipal cresceu consideravelmente no contexto dos anos 1980 e os conselhos municipais tornaram-se ferramentas-chave na descentralização e na ampliação do papel político dos governos municipais, uma vez que a composição e criação dos conselhos são definidas pelas leis orgânicas municipais.

Nesse processo de descentralização, as lideranças de entidades da sociedade civil e organizações sindicais passaram a ver neste espaço um importante meio de influenciar as tomadas de decisões políticas e ampliar suas forças políticas (CÔRTEZ, 2007).

### **Estado, Sistema Educacional e os Conselhos Municipais de Educação**

Os conselhos municipais de educação no Brasil, e especialmente no Rio Grande do Sul, surgiram pela iniciativa do poder público e pela necessidade do executivo estadual e municipal em acelerar o processo de municipalização do ensino, estando desse modo associados aos conselhos gestores típicos dos anos 1990. As relações entre Estado e Sistema Educacional foram fundamentais para o estabelecimento de conselhos municipais de educação, uma vez que foi o processo de descentralização política e o municipalismo que acelerou a criação de conselhos.

A questão educacional, no Brasil, passou a se tornar uma responsabilidade do Estado a partir da década de 1930, quando a constituição de 1934 definiu a competência relacionada à educação nas três esferas do poder público: municipal, estadual e federal. Tal constituição estabeleceu que cada uma dessas esferas deveria aplicar um valor mínimo de suas arrecadações em educação, o que contribuiu para reforçar o papel do Estado em todo o território nacional (DALL'IGNA, 1992; REIS 1999). No entanto, foi entre as décadas de 1950 e 1970 que o Estado, nos países latino-americanos, passou a ter uma função na sociedade, sendo considerado agente do desenvolvimento econômico e social. Essa noção estava vinculada à orientação dada, sobretudo pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), que se constituiu como uma organização com caráter técnico vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) e criada no período pós-guerra com o objetivo de lançar propostas para o desenvolvimento econômico e social da América Latina. Dessa forma, o Estado passou a intervir diretamente na vida nacional, assumindo um caráter desenvolvimentista. As reformas administrativas na área educacional foram, portanto, acompanhadas do processo de construção do Estado, o que permitiu a consolidação de um sistema unificado e segmentado (ALMEIDA, 2007).

No contexto das décadas de 1960 e 1970, as políticas públicas educacionais caracterizaram-se, no Brasil e em toda a América Latina, pela internacionalização das políticas sociais através da participação das “agências de ajuda internacional” e começaram a apresentar as mesmas propostas, salientando a descentralização para a educação, conforme mostra a citação abaixo:

[...] a interferência norte-americana nas coisas da educação nacional, camuflada de *assistência técnica*, já vinha de longe e não era um fenômeno exclusivamente brasileiro. Esses interesses se manifestaram desde a Guerra Fria e cresceram no final dos governos Dutra e JK. Todavia, foi no governo Castelo Branco que a desnacionalização do campo educacional tomou formas nunca vistas [...] (CUNHA e GÓES apud DALL'IGNA, 1992, p. 39).

As relações entre Estado e educação passam a ser mediadas, a partir desse momento, pelas políticas “recomendadas” por órgãos de ajuda internacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Essa política resultou na reforma de algumas leis educacionais brasileiras, como a lei 5.540 de 1971 que trata da estrutura do ensino superior e também a Lei 5692 de 1971 que trata da estrutura e funcionamento dos antigos 1º e 2º graus (REIS, 1999).

Nesse momento a questão da descentralização política se constitui como uma proposta de governo, despontando no cenário nacional como uma medida política. A lei 5692, de 1971, tornou-se um exemplo dessa proposta de descentralização política, pois seu objetivo era repassar para o Estado a tarefa de estabelecer a responsabilidade do Estado e do município no que diz respeito aos graus de ensino. Assim, gradualmente, os municípios passaram a ter certos encargos com a educação, especialmente com o ensino de primeiro grau. A partir disso, a municipalização do ensino passou a ser um dos objetivos centrais dos governos estaduais que atingiu o seu ápice com a constituição de 1988. O processo de descentralização política e do municipalismo dá origem aos conselhos municipais de educação. No caso do Rio Grande do Sul, eles foram criados através de uma sugestão do Estado para fortalecer a proposta de municipalização do ensino de Primeiro Grau na zona rural (DALL'IGNA, 1992). Essa proposta estava baseada no plano operativo de educação municipal (POEM), que tinha como principal objetivo promover o investimento dos municípios na educação nas mesmas proporções que o Estado. O Conselho Municipal de Educação de Pelotas surgiu em 1972, pela lei municipal número 2005/72, e respondeu a um conjunto de sugestões do governo estadual, que tinha como objetivo fortalecer os municípios e criar as secretarias municipais de educação.

O Conselho Municipal de Educação de Pelotas é um conselho consultivo e surgiu antes da criação da Secretaria Municipal de Educação, que era denominada até então Departamento de Ensino e fazia parte da Secretaria Estadual.<sup>5</sup> Através da análise das atas de reunião de tal conselho pode-se perceber que o mesmo foi criado em 1972, mas iniciou efetivamente em 1983,

permanecendo sem atuação durante dez anos. No ano de 1973, o conselho teve apenas três reuniões e retornou somente em 1983, com regimento interno e local definido para o seu funcionamento.

Em 1983, o conselho foi alterado pela lei 2776, de 18 de março, quando lhe foi atribuída uma composição representativa de entidades do magistério, da comunidade e de instituições educacionais. Essa alteração ocorreu devido ao programa de governo do novo prefeito<sup>6</sup> que modificou também a estrutura da Secretaria Municipal de Educação (DALL'IGNA, 1992). Tal conselho é composto pelas mesmas entidades que passaram a fazer parte do mesmo desde 1983, que são: Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato, 5<sup>a</sup> Delegacia de Ensino, Universidade Católica de Pelotas, Associação de Professores e Funcionários do Colégio Municipal Pelotense, Prefeitura, União Pelotense de Associações Comunitárias e Associações de Bairro (UPACAB), Associação Sul Rio Grandense de Professores, Universidade Federal de Pelotas, Sindicato dos Municípios de Pelotas e Escolas Particulares.

### **Estrutura, organização e dinâmica interna de funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Pelotas**

Os conselheiros que pertencem ao Conselho Municipal de Educação somam um total de quinze e representam cada qual uma entidade. O critério formal de admissão dos membros ocorre através da participação em uma das entidades que possuem representação no conselho. A duração do mandato é de seis anos, sendo que cada entidade deve indicar, além do titular, um suplente que o substituirá quando necessário. Entretanto, esses requisitos formais, expressos em estatutos e regulamentos, podem assumir uma outra forma e serem complementados com outros critérios. Um fato que ilustra esses critérios, que denomina-se aqui de informais, foi comentado em uma entrevista por uma das conselheiras:

O cargo do conselheiro é pessoal porque se a pessoa que foi escolhida pela entidade para representá-la durante o tempo do mandato no conselho quiser ficar, ela fica quanto tempo quiser no conselho e ninguém pode tirá-la. A não ser que ela saia da entidade. Isso não é nada formal, é uma negociação que a gente faz (Relato de conselheira em entrevista concedida).

Conforme regimento interno perderá o mandato o conselheiro que, sem justificar a ausência, faltar três reuniões plenárias consecutivas ou cinco intercaladas, no período de um (01)

ano. Apesar de existirem, esses critérios formais não constituem o procedimento mais comum adotado pelo grupo.

Com relação aos conselheiros infrequentes entramos em contato com a entidade, com a instituição, mandando ofício. Se não houver retorno a entidade corre o risco de perder o lugar devido a infrequência. Mas as faltas são reconsideradas para que não se perca a representatividade da entidade. A gente compreende as condições que se vive, damos uma certa abertura. E se seguirmos os critérios da lei às vezes não tem quorum (Relato de conselheira em entrevista concedida).

Por um lado, os critérios formais constituem o exercício de “codificação” que a instituição realiza e mesmo que se saiba que eles não constituam a própria realidade, ou seja, o que está presente nos regulamentos pode diferir do que realmente acontece, eles se tornam importantes, pois é através deles que a instituição reproduz suas formalidades, regras e normas. Por outro lado, a biografia dos membros, sua história e trajetória de vida, bem como ligações de caráter pessoal constituem um dos critérios informais que, além de permitirem o ingresso dos membros, muitas vezes, substituem os requisitos formais, complementando-os e constituindo sua “essência”.

As ligações de caráter pessoal e a trajetória profissional do conselheiro mostraram-se, no decorrer do trabalho, um requisito informal importante que contribuiu, inclusive, para o ingresso de uma das conselheiras. Esse caso merece atenção, uma vez que revela a importância dos vínculos pessoais. Devido ao afastamento de uma das conselheiras, a entidade que esta representava ficou, durante algum tempo, sem representação no Conselho, pois não havia ninguém disponível para ocupar tal cargo. O Conselho, diante da situação, entrou em contato com a entidade várias vezes para que essa enviasse alguém, mas as tentativas pareciam não dar certo, uma vez que não havia retorno. Assim, uma das conselheiras, em reunião, propôs contatar uma amiga sua que compõe a referida entidade, para que ela a representasse no conselho.

A inserção dos conselheiros via relações pessoais remete à relação existente entre a instituição, da qual os conselheiros são representantes, e o próprio conselho. De acordo com as observações realizadas e entrevistas feitas, o contato entre instituição e conselho na realidade não acontece, pois os assuntos debatidos no conselho não retornam às entidades. Os assuntos só retornam quando é de interesse dos conselheiros, o que conduz novamente ao caráter pessoal não só dos critérios de recrutamento, como também da definição das questões que merecem ser debatidas nas instituições.

Um outro requisito informal que constitui o grupo é a ligação existente entre os membros devido ao exercício de sua profissão. A grande maioria dos conselheiros já se conhece de outros locais de trabalho como escolas, secretaria de educação, sindicatos de professores. Em uma das entrevistas realizadas, um dos conselheiros destacou que um dos requisitos informais que o conselho “exige” para selecionar os seus membros é a profissão. O requisito é que os conselheiros devem estar trabalhando em sala de aula como professores. Em diversas entrevistas realizadas a questão da profissão foi colocada como algo positivo para o estabelecimento do consenso nas reuniões.

A relação entre os conselheiros é uma relação harmoniosa e entre alguns é até afetuosa. E não teria como ser afetuosa com todos porque tu conhece uns mais que outros. O comum nos conselhos é a diferença entre formação e isso dificulta a relação. No nosso caso eu acho que é porque tem uma especificidade que é a educação, o pensamento é muito parecido. Digamos até o pensamento filosófico é muito parecido, porque existe uma especificidade do trabalho do conselho, isso torna muito harmônico. O entendimento é facilitado com isso (Relato de conselheira em entrevista concedida).

A questão da unidade e do consenso é um dos elementos fundamentais de definição dos problemas educacionais nesse conselho. Segundo Quintella (1984) um grupo só existe na medida em que tem uma “coesão interna” e homogeneidade e quando os seus componentes se solidarizam enquanto unidade. Para entender isso é preciso que se desvendem os meios utilizados pelo grupo para conseguir coesão e os mecanismos que os membros usam para estabelecer a unidade.

Uma das implicações mais complexas colocadas pelo estudo de um grupo social é descobrir quais os mecanismos utilizados pelos participantes do grupo no intuito de estabelecer sua unidade e coesão interna. Acreditamos ser verdadeiro que um grupo só sobrevive e marca influência na sociedade abrangente na medida em que seus membros se solidarizam enquanto unidade (QUINTELLA, 1984, p. 118).

Dessa forma, existe uma série de critérios e aspectos que dão a homogeneidade e que vão permitir o surgimento de um “grupo dirigente”. Esses critérios dizem respeito a diversas das questões colocadas anteriormente, como os requisitos formais, presentes em estatutos e os critérios informais expressos através das relações de caráter pessoal e da trajetória profissional dos conselheiros.

Além disso, a forma como são organizadas as reuniões e as pautas estabelecidas são reveladoras também da unidade interna do grupo e da sua coesão proporcionadas por meio das suas profissões e relações de amizade. As reuniões foram consideradas, no decorrer do trabalho,

um “evento” importante construído pelo conselho, no qual os atores envolvidos se mobilizam para definir os “problemas educacionais” que exigem medidas governamentais. Além das vitorias<sup>7</sup> realizadas, as reuniões, que acontecem semanalmente, constituem-se em um dos poucos momentos de encontro do grupo e, nesse sentido, elas assumem uma importância significativa para o conselho, podendo muitas vezes ser confundidas com a própria ação do grupo.

As reuniões são elaboradas e conduzidas pela assessora e pela presidente, bem como as pautas que são decididas por elas e colocadas no momento da reunião aos demais conselheiros. Analisar como são construídas as reuniões requer que se investigue também os diferentes momentos que as compõem como, o início, a pauta, o intervalo e o fechamento, e como esses momentos se relacionam formando o todo que é a reunião. Através das pautas o grupo define as questões que podem e devem ser discutidas e cria determinadas questões como problemas. Além disso, ela orienta a forma e o conteúdo da reunião, estabelecendo momentos de dispersão e concentração. A pauta se caracteriza por uma negociação constante, em que alguns pontos que não estavam presentes podem ser colocados durante a reunião (COMEFORD, 1999).

Sendo assim, considerar quem coordena a reunião, como são definidos seus pontos de pauta e até mesmo a própria discussão que se realiza, faz parte da análise das reuniões e das múltiplas dimensões que podem ser vistas nas mesmas. A coordenação constitui-se daqueles que preparam a pauta, que têm legitimidade para impor-se aos participantes, sobretudo em função das regras da reunião. Para isso ela lança mão de uma série de mecanismos como: controle das etapas da reunião, como o início e o fim, disciplina o tempo, controla a ordem de quem fala. Todas essas questões permitem diferenciar aqueles que coordenam dos demais participantes da reunião.

As pautas são definidas pela assessora e presidente do conselho conforme os acontecimentos da semana, no entanto é durante a reunião que outras questões surgem. Os pontos de pautas, definidos como pré-pautas, segundo coordenadores, geralmente são: leitura da ata da reunião anterior, correspondências recebidas, ofícios recebidos e enviados, relatos de vitorias realizadas durante a semana, e relato de algum acontecimento da semana, como fórum, encontros, seminários. Após serem colocados os pontos de pauta, abre-se espaço para que os demais conselheiros relatem algo ou façam algum comentário sobre a pré-pauta.

Esses relatos, que surgem no decorrer da reunião, e que acabam constituindo a pauta, de modo geral, referem-se ao contato que determinados conselheiros têm com determinadas questões. Os conselheiros que participam de outras entidades são os que mais se destacam nesse

momento, ao relatarem as questões discutidas em outros espaços de participação. Essas questões são seminários assistidos, projetos pedagógicos, discussão em torno de assuntos específicos de outras entidades. Assim, pode-se perceber que as reuniões são definidas pelas questões surgidas no decorrer das mesmas. Além disso, é possível perceber que as discussões efetuadas podem assumir um caráter menos igualitário daquilo que a própria entidade pretende, pois alguns acabam se destacando de outros, falando mais e com isso tendo mais visibilidade e possibilidade de impor a pauta em discussão. A participação em outras entidades constitui, desse modo, um precioso recurso que permite ampliar a atuação no interior do conselho e definir as problemáticas legítimas.

Para explicar melhor essa questão, partiu-se do conceito de “equipe de frente” (COMEFORD, 1999). Por “equipe de frente” entende-se: “o conjunto de pessoas que falam mais vezes e mais longamente nos momentos de discussão a ponto de se destacarem dos demais que assistem às falas dos primeiros” (COMEFORD, 1999, GOFFMAN, 1975). A “equipe de frente” sempre tem algo a comentar, enquadrando suas observações nos pontos de pauta, podendo também levantar outras questões. No caso do Conselho Municipal de Educação, aqueles que compõem a “equipe de frente” geralmente participam de outras entidades e assim acabam levando uma série de questões externas, produzidas em outros âmbitos, para as reuniões do conselho. É comum também chegarem antes da reunião, momento em que se travam algumas conversas informais. Além disso, essas pessoas são as que possuem maiores laços de amizade, como também são as que participam mais das “brincadeiras” e dos momentos de descontração que se realizam no grupo. Com isso, pode-se observar quem são as pessoas que mais falam, que se destacam dos outros, e que contribuem de maneira mais atuante para manter a interação, estabelecendo o ritmo e a duração do diálogo. Contudo, é importante destacar que as condições que possibilitam essa maior atuação dizem respeito ao acesso que estes conselheiros têm a um conjunto de informações externas e ao capital político que acumularam em outros espaços de participação, como se verá mais adiante neste trabalho. Tais condições tendem a aumentar a capacidade de atuação no interior do conselho e permitem mostrar que este espaço de participação possui formas de atuação bastantes desiguais, conforme o acesso a um conjunto de recursos. Assim, a participação política se deve a um conjunto de condições para que ela seja exercida e tais condições não são distribuídas de forma homogênea entre os agentes sociais (FUKS, 2004).

No entanto, mais do que um espaço para tomarem decisões e discutir assuntos diversos, as reuniões também se tornam elementos para a construção do “universo social” estudado, em que se criam “espaços de sociabilidade” e fortificam-se laços e amizades (COMEFORD, 1999). As reuniões, tal como costumam ser consideradas pelo universo social pesquisado, constituem-se em um espaço muito importante de encontro e discussão. As reuniões são vistas, tanto pelos organizadores quanto pela maioria do grupo, como momento de se inteirarem sobre os assuntos educacionais.

O conselho é o momento que tenho para me interar das questões de educação que o trabalho na escola não permite. A reunião é muito importante por isso. Eu vou uma vez na semana no conselho e passo o resto dos dias na escola. O conselho é o único momento que tenho para discutir certas questões que o colégio não possibilita (Relato de conselheira em entrevista concedida).

Nesse sentido, os problemas educacionais dignos de atenção social e que merecem reconhecimento são aqueles que perpassam o universo das escolas, da ação dos professores em sala de aula, da atuação das diretoras de escolas. A análise das reuniões do conselho, da definição dos pontos de pautas e da participação ativa de certos conselheiros no decorrer das reuniões, revela que os assuntos dignos de serem debatidos nesse espaço de gestão pública são aqueles problemas com os quais os professores e diretores, geralmente, se defrontam no cotidiano de suas práticas profissionais no interior das escolas. Pode-se citar como exemplo o problema da repetência escolar, da falta de vaga nas escolas, da evasão escolar, da violência, entre outros. É no contexto do conselho que esses professores encontram a possibilidade de debater e trocar informações com seus colegas sobre os problemas rotineiros da sua prática profissional.

### **O perfil e as características sociais dos Conselheiros**

As características sociais têm sido consideradas por diversos autores como condições estruturais e objetivas que podem orientar as práticas, as ações e as condutas dos agentes, permitindo, dessa forma, entender inclusive o funcionamento de determinadas instituições. Desse modo, procura-se mostrar como essas características externas, que estão sendo consideradas como condições objetivas, influenciam a definição e classificação das questões, que passam a ser consideradas como problemas educacionais no Conselho Municipal de Educação de Pelotas. As questões discutidas, os temas priorizados, o papel que esses agentes atribuem a tal instituição, aquilo em que eles acreditam, que vêm como importante e que definem como constituindo a

finalidade do conselho, bem como as mais diversas tomadas de posição, podem ser entendidas através da análise das características sociais dos seus agentes (BOURDIEU, 1990).<sup>8</sup>

Essas características consistem em um conjunto de propriedades externas que os agentes possuem, tais como idade, profissão, grau de escolaridade, e que exercem influência na percepção que eles têm da instituição da qual fazem parte. Diante disso, é necessário estabelecer uma correspondência entre a “ordem interna do universo institucional” e a “ordem externa das estruturas sociais”, ou seja, é preciso relacionar a organização e o funcionamento interno da instituição estudada com as condições externas que constituem a estrutura social (PINTO, 1998).

As características principais que permitiram estabelecer certas diferenças e verificar certos aspectos comuns entre os conselheiros foram: as origens sociais (nível de escolaridade, profissão e renda dos pais), a formação profissional do conselheiro (curso superior, pós-graduação e profissão) e a sua participação política (participação em outras entidades, tempo de participação na entidade da qual é representante, tempo de participação no conselho).

Como relação ao primeiro aspecto, sobretudo no que diz respeito à formação escolar e profissão dos pais dos conselheiros, pode-se perceber que, apesar de grande parte deles não terem completado o primeiro grau, o número de pais com segundo grau completo aumenta significativamente comparado ao nível escolar das mães. Com relação ao grau de escolaridade percebeu-se que 53,3% dos pais e 66,7% das mães não concluíram o primeiro grau. Quanto à profissão 66,7% das mães são donas de casa e 26,7% dos pais são operários, sendo que 13,3% são agricultores e 20% são pequenos comerciantes. O objetivo de obter dados a respeito das origens sociais era o de identificar semelhanças entre os conselheiros quanto às suas trajetórias sociais e respectiva posição no espaço social.

Além disso, as profissões, ainda que sejam diferentes, em grande parte (operário, agricultor, comerciante, ferroviário) se aproximam, se levarmos em conta o tipo de atividade desempenhado. Atividades estas que não exigem grau de escolaridade elevado para serem exercidas e que estão relacionadas com trabalhos “autônomos”. Com esses dados referentes à formação educacional, profissão e renda familiar dos pais dos conselheiros pode-se observar que grande parte dos conselheiros, não provém de uma família com muitos recursos, tanto econômicos quanto culturais. O capital econômico e cultural de suas famílias de origem indica sua posição no espaço social, na estrutura social, bem como permite entender a trajetória dos conselheiros.

Já os dados referentes à formação profissional e à profissão dos conselheiros revelaram uma homogeneidade com relação à área em que atuam. No que diz respeito à formação profissional, 86,7% dos conselheiros concluíram cursos na área de Licenciatura e Educação e os 13,4% restantes concluíram cursos na área de Comunicação e Direito. Já com relação à profissão, 46,7% dos conselheiros atuam como professores, uma outra grande parte, 40%, ocupam duas funções, atuando como professores e ocupando cargos educacionais como direção de escola, supervisão escolar, orientação escolar. E os 13,3% restantes atuam somente em cargos educacionais.

Assim esses dados sobre a formação universitária dos conselheiros podem ser associados ao grau de escolaridade e profissão dos pais, pois as posições sociais de origem estão relacionadas com o destino escolar. Isso permite perceber a influência das suas origens sociais na escolha a determinado curso, ou seja, a relação entre origens sociais dos conselheiros e sua distribuição na hierarquia dos cursos. Em sociedades como a brasileira os cursos de licenciatura e bacharelado são escolar e socialmente mais baixos, o que quer dizer que grande parte das pessoas que fazem cursos de bacharelado e licenciatura provém de famílias com baixa renda e baixo grau de escolaridade (CORADINI, 1997).

Essa homogeneidade entre o grupo é uma das questões que possibilita entender também a definição dos pontos de pauta a serem discutidos e priorizados nas reuniões. Como exemplo dessas questões discutidas no conselho, as quais estão relacionadas diretamente a sua profissão e formação, podem-se colocar: problemas nas escolas, no que diz respeito à atuação de determinados professores, sistema de avaliação escolar, cursos assistidos referentes a assuntos educacionais, projetos pedagógicos, entre outros. Além disso, essa proximidade é vista como um ponto positivo pelos conselheiros. Conforme relato:

O comum nos conselhos é a diferença entre formação e isso dificulta a relação. No nosso caso eu acho que é porque tem uma especificidade que é a educação, o pensamento é muito parecido. Digamos até o pensamento filosófico é muito parecido, porque existe uma especificidade do trabalho do conselho, isso torna muito harmônico. O entendimento é facilitado com isso (Relato de conselheira em entrevista concedida).

O fato da maioria deles atuarem como profissionais da educação, seja em sala de aula ou em cargos educacionais, constitui um dos fatores preponderantes que permite entender as questões discutidas e priorizadas no conselho, pois os conselheiros têm proximidades com as

mesmas questões, estão expostos às mesmas mensagens, vivenciam as mesmas situações e vêm como importante discutirem as mesmas questões. Isso se apresentou como um elemento importante para determinar uma problemática em comum e até mesmo um espaço das possíveis tomadas de posição em matéria de educação.

Os dados referentes ao período de formação profissional mostraram que 60% dos conselheiros concluíram seus cursos durante a década de 1960-70. No que diz respeito à idade foi possível identificar que 60% dos conselheiros têm mais de 50 anos. Esses dados, associados aos anteriormente descritos, contribuem para dizer que o conselho é composto de profissionais com carreiras definidas e exercidas. Nesse sentido é possível afirmar que o conselho não é um meio de ingresso na profissão, mas a profissão é um instrumento que permite a eles colocarem determinadas questões em discussão e se destacarem no interior deste espaço de participação política.

Tais dados indicam que o Conselho é composto de pessoas com mais “experiências” tanto de vida quanto profissionalmente. A relação entre suas idades, formações profissionais e profissões exercidas permite afirmar que os conselheiros não estão começando a “carreira profissional” ou entrando no mercado de trabalho, mas, pelo contrário, já têm um certo direcionamento em termos de profissão.

Com base nisso, pode-se dizer que a participação no conselho não é vista como um espaço para alcançar posição profissional e, sim, como um lugar que permite trazer alternativas em termos de desenvolvimento profissional. Os conselheiros não participam com o objetivo de iniciar uma carreira profissional, mas para ter acesso às questões educacionais discutidas que, muitas vezes, não são colocadas em seus espaços de trabalho. Conforme relato:

O conselho é o momento que tenho para me interar das questões de educação que o trabalho na escola não permite. A reunião é muito importante por isso. Eu vou uma vez na semana no conselho e passo o resto dos dias na escola. O conselho é o único momento que tenho para discutir certas questões que o colégio não possibilita (Relato de conselheira em entrevista concedida).

O que me faz trabalhar ainda na escola é o fato de poder participar do conselho representando uma entidade. Acredito que já consegui bastante coisa na minha carreira e por isso posso me doar mais para o conselho (Relato de conselheira em entrevista concedida).

Além disso, foi possível perceber outros critérios que aproximam os conselheiros e que permitem identificar a homogeneidade existente no grupo. Dentre os critérios observados estão a participação política dos conselheiros. Os dados levantados mostraram que 66,7% dos conselheiros participam de outras entidades. As entidades mais recorrentes de participação são os sindicatos de professores (Sindicato dos Professores do Município, Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul) e as instituições de caráter religioso, como grupo de igrejas. Associado a isto está o fato de que 60% dos conselheiros estão há mais de 10 anos nas entidades que representam. Estes dados são relevantes porque se trata de conselheiros que acumularam um conjunto de participações em outros espaços de atuação. Além disso, a participação em mais de uma entidade e o longo tempo dedicado a isso, permite formar uma “competência” sobre a política, uma vez que a participação política também diz respeito a uma dimensão simbólica que consiste no domínio reconhecido de idéias, concepções e informações políticas. Tais idéias e concepções são adquiridas pela experiência e participação em vários espaços de atuação política e permitem formar uma “competência” específica que possibilita um maior grau de intervenção no interior das entidades (BOURDIEU, 1980). Desse modo, a participação em associações, partidos políticos, organizações da sociedade civil e sindicatos permitirá a formação de um conjunto de competências apropriadas para sua utilização no campo político.

Os dados acima apresentados permitem mostrar que há uma afinidade entre os conselheiros quanto à definição das questões a serem discutidas no conselho porque há também uma homogeneidade em termos de suas características externas tais como, atuação e formação profissional. Como exemplos de questões discutidas nas reuniões realizadas pelo conselho estão: palestras assistidas, sistemas de avaliação, papel do educador, projeto pedagógico, postura de determinados professores nas escolas, entre outros. Esses são temas em pauta que só são possíveis devido à proximidade dos conselheiros com suas questões de trabalho, proximidade das suas posições sociais e posições que ocupam no magistério. Tal proximidade “estrutural” permite compreender o consenso observado nas questões discutidas durante as reuniões do conselho.

### **Conclusão**

Esse artigo permitiu mostrar, por um lado, que as relações estabelecidas entre a esfera estatal e o Sistema Educacional, estão na origem do processo de formação dos conselhos municipais de educação. Nesse sentido, os padrões históricos de organização política e

administrativa são condicionantes do modo como os conselhos municipais atuam. Por outro lado, demonstrou que as condições objetivas, como as características sociais dos conselheiros, constituem um dos principais fatores que permitem compreender o funcionamento, as práticas e as ações desenvolvidas no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Pelotas, bem como a homogeneidade das temáticas discutidas. Tais características comuns, como profissão e formação acadêmica, contribuem para que determinadas questões passem a ser vistas como problemas educacionais dignos de atenção e discussão. As concepções sobre o papel da escola, da educação e da função de um conselho de educação se aproximam ao invés de se diferenciarem devido a essa afinidade existente. Ao mesmo tempo, as questões de ordem subjetiva, como as relações de amizade estabelecidas entre certos conselheiros e as brincadeiras que decorrem dessa relação, influenciam a própria dinâmica de organização do conselho, contribuindo para estabelecer o ritmo, a duração e a definição dos problemas que devem ser tratados no decorrer das reuniões do conselho.

Portanto, tal estudo traz contribuições relevantes para a análise do processo de formação e definição de causas sociais, ao considerar a dinâmica de funcionamento e de organização do referido conselho e das características objetivas de seus componentes. Do mesmo modo, este estudo salienta a importância que assumem as análises das práticas cotidianas das entidades para compreensão da sua participação na construção de problemáticas legítimas em matéria de educação.

## **POLITIC PARTICIPATION, SOCIAL PROBLEMS, AND ACTING IN MUNICIPAL MANAGING COUNCILS**

### **Abstract**

The present article investigates the relationship between the processes of social problems construction and political participation in municipal managing councils. The analysis' starting point is the defense of education causes and the performance of the Municipal Council of Education of Pelotas/RS. We start from the principle that the municipal management councils constitute one of the definition and redefinition spaces of causes and social problems. The analysis allowed showing, for one side, that the established relationship between the state sphere and the

education system is in the origin of the formation process of the municipal councils of education. On the other hand, it has demonstrated that the proximity among the counselors' social characteristics constitutes one of the main conditions that allow the understanding of actions developed in the extent of such council. At the same time, the meetings' dynamics arise as one of the fundamental spaces of legitimate definition of the education causes.

**Key-words:** Social problems. Education causes. Municipal councils.

### Notas

<sup>1</sup> Doutora em sociologia pela UFRGS. Atualmente atua junto ao Departamento de Sociologia e Política da UFPel, onde ministra disciplinas, realiza pesquisas e orienta trabalhos. E-mail: f.petrarca@uol.com.br.

<sup>2</sup> Esse artigo faz parte de um trabalho mais geral sobre participação política e construção de causas sociais e constitui uma versão modificada do texto originalmente apresentado no XI Congresso Brasileiro de Sociologia, no Grupo de Trabalho Cidades: Transformações, Governança Pública e Participação da Sociedade. Agradeço aos comentários e sugestões de Maria da Glória Gohn.

<sup>3</sup> As observações das reuniões foram negociadas com a secretária e presidente do conselho e contou com a aprovação de todos os membros ativos. Da mesma forma, as entrevistas e os questionários aplicados contaram com a aprovação de todos os conselheiros com a prerrogativa de que seus nomes não seriam identificados durante o processo de análise e escrita do referido trabalho. Ao total somaram 15 questionários aplicados contendo questões de ordem objetiva e 15 entrevistas realizadas.

<sup>4</sup> Sobre a análise dos “empreendedores de causas morais” ver especialmente Becker (1985).

<sup>5</sup> Na ata do dia 18/01/1973 do Conselho Municipal de Educação consta que o local a ser realizada a reunião do conselho seria o gabinete do prefeito até que se criasse a Secretaria Municipal de Educação.

<sup>6</sup> Prefeito Bernardo de Souza.

<sup>7</sup> As vistorias são visitas feitas as escolas para verificar se elas estão funcionando dentro dos padrões exigidos. São vistas como a principal tarefa burocrática desempenhada pelo conselho e, segundo membros da secretaria, essa é mais importante atividade do conselho.

<sup>8</sup> Os dados referentes às características externas dos conselheiros foram coletados através de um questionário aplicado a todos, que somam ao total quinze, o qual continha questões que dizem respeito à: sexo, idade, estado civil, profissão, formação universitária, pós-graduação, tempo no conselho, tempo na entidade que representam, formação dos pais, profissão dos pais, grau de escolaridade dos pais.

### Referências

ALMEIDA, A. A Noção de Capital Cultural é Útil para Pensar o Brasil? In: PAIXÃ, L. et al. *Sociologia da Educação*. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 44-59.

BECKER, H. Outsiders. *Études de Sociologie de la Déviance*. Paris: Métailié, 1985.

BLUMER, H. Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, Berkeley, XVIII, n 3, 1971.

BOURDIEU, P. Espaço Social e Poder Simbólico. In: BOURDIEU, P. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, P. *Le sens pratique*. Paris: Minuit, 1980.

COMERFORD, J. *Fazendo a Luta: Sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas*. Rio de Janeiro, Relume Dumará. Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

CORADINI, L. O. Origens Sociais e Princípios de Hierarquização Escolar: a formação de “intelectuais à brasileira”. *Cadernos de Ciência Política*, Porto Alegre, n. 6, p. 1-55, 1997.

CORTES, S. M. V. Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciências Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 5-17, 1998.

CORTES, S. M. V. . Viabilizando a participação Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 125-144.

DALL’IGNA, A. M. Políticas Públicas de Educação A (Des) Articulação entre a União os Estados e os Municípios. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1992.

FUKS, M. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, Petrópolis, 2000. *Anais do XXIV Encontro Anual da ANPOCS*, Petrópolis, 2000.

FUKS, M. Participação Política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná. ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 3, Niterói, 2002. *Anais do III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política*, Niterói, 2002.

FUKS, M. Desigualdade e Participação Política: o caso do Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8, Coimbra, 2004. *Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra, 2004.

GOFFMAN, E. *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*. Rio de Janeiro: Vozes, 1975.

GOHN, M. G. Conselhos Populares e Participação Popular. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 34, ano XI, 1990.

HALLAL, I. I. A Participação Popular nos Conselhos Municipais: possibilidades e limites. *Sociedade em Debate*, Pelotas, abril/1998.

- LAJÚS, M. L. S. Reflexão sobre a Sociedade Brasileira, o processo de descentralização como reordenamento político institucional e os Conselhos Municipais. In: SILVA, V. R (org.). *Conselhos Municipais e poder local*. Pelotas: EDUCAT, 1998.
- LENOIR, R. Objeto Sociológico e Problema Social. In: CHAMPAGNE, P. et al. *Iniciação a Prática Sociológica*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- MAIA, M. Democratização e Conselhos Municipais. In: SILVA, V. R (org.). *Conselhos Municipais e poder local*. Pelotas: EDUCAT, 1998.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1990.
- PINTO, L. Experiência Vivida e Exigência Científica de Objetividade. In: CHAMPAGNE, P. et al. *Iniciação a Prática Sociológica*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- QUINTELLA, M. Cultura e Poder ou Espelho, Espelho Meu: Existe Alguém Mais Culto Do Que Eu? In: MICELI, S. (org.) *Estado e Cultura no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1984, p. 113-134.
- REIS, M. L. Uma Nova Leitura da Função Social da Escola no Processo de Formação da Nação na América Latina. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. XIV, n. 2, jul./dez. de 1999.
- SILVA, V. R. Conselhos Municipais e Construção da Cidadania. *Sociedade em Debate*, Pelotas, agosto/1998.

Recebido: 15/03/2008

Aceito: 28/05/2008